

氏 名	瀬 口 浩 一
学 位 の 専 攻 分 野 の 名 称	博 士（経済学）
学 位 記 番 号	甲経第40号（文部科学省への報告番号甲第379号）
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
学位授与年月日	2011年6月22日
学 位 論 文 題 目	地方公共サービスの効率性分析
論文審査委員	（主査） 教 授 林 宜 嗣 （副査） 教 授 高 林 喜久生 教 授 前 田 高 志 教 授 石 原 俊 彦

論文内容の要旨

地方自治法の第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と定めている。経済学的には、この条文は2つの意味を含んでいる。第1は、地方公共団体は最も効果的かつ効率的な方法を追及しなければならないということであり（生産の効率性）、第2は、住民ニーズに合った地方公共サービスを提供しなければならないということである（配分の効率性）。

地方行政運営においてこの原則を実現するためには、公共サービスの分析は避けて通れない。しかし、財政学で展開されてきた公共サービス論は、どちらかといえばサービスの性質を踏まえた最適供給と、そのための財源調達や負担のあり方、つまり、配分の効率性を重視したものであった。

しかし、右肩上がりの経済成長が終わり、国、地方ともに財政状況が厳しくなるにつれて、公共サービスの生産における技術効率性を改善することの必要性が高まり、NPM (New Public Management)、PPP (Public Private Partnership) といった行政経営の手法がクローズアップされるようになる。にもかかわらず、依然として歳出カットの行政改革から抜け出していないのが現実である。この背景には、公共サービスは労働集約的であり、生産性の改善は困難だという考えが強く残っていることがある。

しかし、地方公共サービスの効率性を高めることは本当にできないのだろうか。地方公共サービスの効率性については先進国でも大きな関心事となっており、1960年代に入って多くの研究が蓄積されてきた。一方、わが国においては、地方公共サービスの効率性についての体系的な研究は、齊藤・日高「自治体行政の生産性」がある程度であり、研究の蓄積はこれからという段階にある。

瀬口浩一氏の「地方公共サービスの効率性分析」は、地方公共サービスにおける技術効率性（生産性）の意味を明確にした上で、主要な地方公共サービスについて効率性を実証的に分析し、今後の地方財政運営についての指針を提示しようとするものである。その意味でも、これまでの公共サービス論とは一線を画すものと言えよう。

論文は、研究の問題意識と各章の概要を提示する序章と、以下の6章から構成されている。

第1章 地方公共サービスの生産性と財政効率化の分析視角

第2章 消防サービスにおける規模の経済性と範囲の経済性

第3章 ごみ処理サービスの広域化・大規模化と地域特性：沖縄地域の事例研究

第4章 自治体病院における経営効率の検証

第5章 地方税徴収効率の検証

第6章 自治体経営の実践と地方公共サービスの生産性改善への視点—本研究から導かれるもの—

第1章では、第2章以下で行われる実証分析の予備的考察として、地方公共サービスの供給に関する効率性の考え方と、効率性の評価手法を展望している。Bradford, Malt and Oatesの研究以降、行政によるアウトプットとアウトカムが区別されるようになり、地方公共サービスの生産過程と効率性に関する議論が展開されるようになるとともに、効率性評価の理論的土台が築かれた。Farrellは総効率性を技術効率性と価格効率性に区別して説明する独自の理論的枠組みを提示し、その後、技術効率性に関して、最小二乗法、確率的フロンティア（SFA）、包絡分析法（DEA）といった数量的評価手法が開発されていった。本論文はこれらの手法を用いて地方公共サービスの生産における技術的効率性を計測することになるが、筆者は効率性評価手法のいずれが優れているかではなく、分析目的、分析対象となる地方公共サービスの特性、統計データの制約などに応じて、適当な手法を選択するのが望ましいとしている。

第2章以下は地方公共サービスの生産性を中心とした実証分析であり、評価手法にはそれぞれ工夫が凝らされるとともに、興味深い結果が得られている。

第2章では、純粋公共財に近い消防サービスを取り上げ、全国の消防本部（市町村）を対象とした費用関数の推定によって、規模の経済と範囲の経済が働く可能性を検証している。その際、消防サービスが、消防と救急という2つの側面を持つことを踏まえ、推定にはマルチプロダクト・トランスログ（Multi-product Translog）型費用関数を用いている。分析の結果、以下の点が明らかとなった。第1に、わが国の消防サービスでは規模の経済が働いており、市町村合併やより広域的な組合化によって、消防サービスの費用を削減できる。第2に、わが国の消防サービスでは、範囲の経済は働かないことである。

地域ごとに地理的な条件をはじめとした特性は多様であり、効率性改善の効果を最大限に引き出すには、地域特性に応じた対応が欠かせない。第3章では、ごみ処理サービスを取り上げ、地理的条件と離島の影響を考慮した費用関数を推定し、その上で、沖縄地域の事例研究から、サービス生産および費用構造の検討と、離島が点在する地理的制約に合った政策をいかに展開できるか、つまり、海上輸送を活用した広域化と生産性向上の可能性を検証している。その結果、費用関数の推定からは、地理的条件や離島の存在が生産性を左右することが明らかにされた。事例研究では、沖縄では民間委託が進んでいること、沖縄の低い労働コストが委託料の低廉化につながっていることによってごみ処理サービス・コストが抑えられていることなどが明らかにされた。さらに、離島を含む広域化と生産性向上の可能性に関する検証では、沖縄本島近接離島においては、海上輸送を伴う組合処理によって広域化による生産性向上が十分可能であること、沖縄本島遠方離島においては、共同処理する方式への移行によって広域化による生産性向上が可能であることなどが明らかにされた。

第4章では、包絡分析法（Data Envelopment Analysis：DEA）を用いて、地方独立行政法人化病院等を含む全国の自治体病院（一般病院）の経営効率を評価している。その結果、以下の点が明らかにされた。第1に、自治体病院間には大きな技術効率性格差が存在する。第2に、適正規模の自治体病院は少なく、規模の適正化によって効率が改善する病院が多い。第3に、規模の非効率性を除去すると、規模が大きい病院ほど技術効率性は高い。

本章ではさらに、病床数と効率性、財政事情と効率性の関連など技術非効率性を左右する諸要因をトービット・モデルによって検証し、次の点を明らかにしている。第1に、年功序列型の賃金構造が人件費を押し上げ、効率性を低下させている。第2に、効率性は医師の受け持ち患者数（入院・外来）が多いほど、平均在院日数が短いほど、病床利用率が高いほど良い。第3に、「救急病院の告示」を受ける病院ほど効率が悪い。

第4に、財政的側面では、補助金への依存度が高いほど、また、病院事業実施主体である地方公共団体の「財政力指数」が高いほど効率が悪い。

地方公共サービスを財源面で支えるのが地方税であるが、徴税業務は地方税という会費を住民から徴収するサービスと考えることもでき、近年、その効率性が重視されている。第5章では、最小二乗法（OLS）を用いて、税目間で異なる税徴収の手間や地域特性・規模の経済性といった非裁量要因の影響を調整し、徴税業務の効率性を検証している。また、DEAを適用した分析結果と比較することによって検証の信頼性を強化している。分析結果から以下の点が明らかにされた。第1に、徴税業務には大きな生産性格差が存在するが、近畿・中国・四国の生産性の高さと、九州・沖縄の生産性の低さが際立っている。第2に、徴収率が高いほど生産性は向上し、財政力の強い地方公共団体で非効率が存在する可能性がある。第3に、DEAによると地方公共団体間における技術効率性の格差は大きく、徴収規模を拡大することによって効率が改善される。第4に、規模の非効率を除去した徴税効率も小規模な地方公共団体において低くなっている。

第6章では、第1章から第5章の分析結果を踏まえ、①地方公共サービスには効率性を改善する余地があること、②広域連携を進める必要があること、③民間委託が効率性改善において有効であることなどの政策的含意が示されている。

論文審査結果の要旨

1. 本論文の貢献

本論文の主な貢献として次の点をあげることができる。

第1は公共サービス研究に新たな頁を開いたことである。「最少の経費で最大の効果を挙げる」という財政運営の原則を実現するためには、公共サービスの効率性に関する研究は不可欠である。にもかかわらず、これまでわが国の財政研究では、地方公共サービスの生産における効率性の数量的検証は、上水道や公営交通といった地方公営事業が中心であり、一般行政に関するものは極めて少ない。本論文は性格の異なる地方公共サービスについて、生産の効率性を包括的かつ数量的に検証した貴重な研究である。地方公共団体が厳しい財政を改善するためには、効率性の数量的な検証を通じて現状の課題を指摘し、広域化など生産効率化の方策を示唆することが求められており、本論文を出発点として、さらなる公共サービス研究の展開が期待されるところである。

第2は財政学以外の分野への貢献である。たとえば、第3、4、5章で展開された海上輸送コスト、病院経営の効率性、地方税の徴収の考察では、収入や支出にとどまらず、数量的な検証にコスト概念を積極的に導入し、公会計の研究視点でも重要な研究成果を残している。特に、海上輸送コストにおける減価償却などの固定費問題、病院における病床数の増減に伴う間接コストの影響、さらには、地方税徴収における都道府県と市町村の連携により生じるコスト削減などについての考察では、公会計論の観点から見ても緻密で非常に踏み込んだ議論が展開されている。

第3は公共サービスの効率性の概念を整理し、効率化に必要な政策課題を明確にしたことである。公共サービスは労働や資本といった生産要素の購入と投入、アウトプットへの転換などいくつかの段階を経て住民への便益を発生させる。したがって、効率性の評価は行政の各段階において行われる必要がある。しかし、投入コストと発生する便益の比率によって事業の是非を判断しようとする費用・便益分析に見られるように、行政評価や事務・事業評価は、公共サービス供給のプロセスを考慮せずに行われることが多い。瀬口論文は、国内外の先行研究に基づいて、インプットからアウトカムに至る公共サービスの供給プロセスを整理したうえで、公共サービスの技術効率性の位置づけを明確にし、検証を行っている。この点は、現実の事務・事業評価手法の改善に貢献すると考えられる。

第4は、公共サービスの効率性に関する実証分析手法を整理し、目的に応じて適切な手法を選択していることである。具体的には、マルチプロダクト・トランスログ型費用関数やコスト生産性の推計に加えて、ノン・パラメトリックな手法であるDEA（包絡分析法）を選択的に利用して効率性の計測を行っている。また、ごみ処理についてはヒアリングを中心とした事例研究を実施することによって、効率性の研究に深みを持たせ、現実に即した政策提言を行うことに成功している。

第5は地方公共団体間に存在する効率性格差の要因を分析していることである。効率性格差には地方公共団体の努力によって解消可能な部分と、地理的条件や人口規模といった、地方公共団体の裁量が及ばない要因によって発生する部分とがある。本論文はトービット分析や、非裁量要因を取り除いたデータを作成することによって、効率性改善の余地が存在するかどうかを検証した。その結果、公立病院は財政力が高い地方公共団体ほど非効率であること、徴税については財政力と生産性の間にはU字型の関係が存在するといった興味ある事実を明らかにしている。

2. 審査委員会の結論

本論文は、公共サービスの技術効率性に関する先行研究をカバーしたうえで、多様な計量分析手法によって現在の地方行政の効率性を数量的に検証するという、公共サービス研究に新たな道を拓くものである。各章ともに完成度が高いが、とくに第3章は記述統計分析、計量分析、ヒアリング調査を組み合わせた総合的アプローチを取り分析対象を浮かび上がらせた力作であり、地方財政研究のひな形とも言えるべきものである。さらに、本論文は効率性格差の要因を分析することによって、広域行政、民間委託の推進といった政策の重要性を明確に導くなど、学位申請者の研究意図を十分に果たした高レベルの研究と言える。

本論文における研究は、地方行政のインプットからアウトプットに至るプロセスに焦点を当てている。自治体経営という視点から効率性を捉えるなら、行政の他のプロセスにおいても効率性の検証を行う必要がある。しかし、これは本論文の課題と言うよりは、むしろ瀬口浩一氏の今後の研究に対する審査委員の期待と言うべきものである。瀬口氏は過去において補助金と地域の厚生水準に関する研究を行っている。本論文において行われた「生産の効率性」分析との統合によって、地方行政の効率性に関する総合的研究に結実することを期待したい。いずれにせよ、本論文は、博士学位申請論文として高く評価できるものであり、当審査委員会は全員一致で、博士学位申請論文提出者である瀬口浩一氏が、博士（経済学）の学位を受けるに十分な資格を有するものと判定する。